La notion de crime aggravé pour crime de Droit International et le régime de responsabilité internationale des États : une conciliation impossible ?

Introduction

En 2001, la commission du Droit International (CDI) des Nations Unies a adopté un projet de codification de la responsabilité de l' État pour fait internationalement illicite. Ce texte a été entériné par l'assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 56-83 du 12 décembre 2001. C'est depuis 1956 que la CDI cherche a codifier le droit de la responsabilité internationale.

En effet, le développement de normes et de traités de Droit International implique également le développement d'un régime de responsabilité en cas de violation de ces mêmes normes. Pour reprendre l'expression de Max Huber : « la responsabilité est le corollaire du droit ». La responsabilité peut être définie comme « l'ensemble des relations juridiques découlant d'un fait internationalement illicite d'un sujet de Droit International ».

La notion de « crime international d' État » ou crime de Droit International, apparaît dans le projet de codification de 1976 mais a disparu de la surface du texte finalement adopté par la CDI. Le terme de crime est muté en « violation grave ». Il s'agit donc ici de parler du régime de responsabilité aggravée des États pour fait internationalement illicite et de poser la question de son applicabilité effective.

Progressivement codifiée dans la théorie, la responsabilité des États pour crime de Droit International, peut elle être mise en oeuvre dans la pratique ?

Après avoir étudié l'évolution de la notion de crime dans le droit international et le processus de codification de la responsabilité internationale des États, nous verrons, en étudiant le projet final de codification, la notion de violation grave et les problèmes posés par un régime de responsabilité incomplet
et inopérant.

A. L'émergence d'un double régime de responsabilité.

1. La responsabilité internationale des États.

Définition traditionnelle de la responsabilité internationale des États.

La responsabilité des États est une conséquence de la violation du droit. La responsabilité internationale d'un État est engagée suite à un Fait internationalement illicite, également appelé fait générateur. Le fait internationalement illicite est une atteinte à un intérêt juridiquement protégé d'un sujet du Droit International. Il est défini comme une violation grave d'une obligation internationale, comportant deux éléments : un comportement, action ou omission, en contrariété avec une règle internationale, coutumière ou conventionnelle.

Le principe de réparation.

L'engagement de la responsabilité entraîne le principe de réparation. Ce principe a été consacré par la jurisprudence internationale en 1928 par la Cour Permanente Internationale de Justice dans son arrêt relatif à l' affaire de Chorzow : « c'est un principe de Droit International voire une conception générale du droit que toute violation d'un engagement comporte l'obligation de réparer ». C'est donc de la responsabilité civile de l' État qu'il s'agit, caractérisée par l'obligation de réparation vis à vis de l' État lésé.

La réparation peut s'effectuer de trois façons : la restitution, qui est la réparation au sens strict car elle consiste au rétablissement de la situation antérieure à l'acte dommageable, l'indemnisation, qui est la plus courante car la plus pratique à mettre en oeuvre, et la satisfaction consistant en des manifestations extérieures de reconnaissance de la responsabilité.

L'évolution de la théorie.

Le droit de la responsabilité internationale s'est formé à la fin du 19ème siècle. En 1906, le juriste italien Anzilotti décrivait la responsabilité internationale, les conséquences juridiques résultant d'un fait internationalement illicite, uniquement comme un rapport bilatéral obligatoire instauré entre l' État auteur du fait et l' État lésé. Mais le régime unique de responsabilité s'appliquant à toute hypothèse de fait internationalement illicite de l' État va être remis en cause par l'émergence d'une distinction qualitative entre plusieurs types de faits internationalement illicites.

C'est après la seconde guerre mondiale que la conception d'une responsabilité unique est remise en cause. On voit apparaître l'idée d'une responsabilité différente de la simple responsabilité civile, qui se rapprocherait d'une responsabilité pénale, en ajoutant une punition au principe de réparation. Il y aurait alors deux régimes de responsabilité internationale des États : l'un en cas de violation par l' État d'une obligation dont le respect a une importance pour toute la communauté internationale et l'autre en cas de violation d'une obligation moins générale. Cette évolution au niveau conceptuel va être reprise dans le processus de codification qui débute au milieu des années 1950.

2. Le processus de codification et l'apparition de la notion de responsabilité aggravée pour crime de Droit International.

L'évolution du Droit International.

Les travaux de la Commission du Droit International témoignent de l'apparition progressive d'un double régime de responsabilité, qui va dans le sens de l'évolution du Droit International. En effet, en
1970, la Cour Internationale de Justice, dans l'affaire Barcelona Traction affirma qu' « une distinction essentielle doit être établie entre les obligations des États envers la communauté internationale et celles qui naissent vis à vis d'un autre État ». La Cour Internationale de Justice fait donc ici la distinction entre des obligations essentiellement bilatérales et des obligations envers la communauté internationale dans son ensemble, ou erga omnes. Ces dernières sont définies par la CIJ comme des normes « découlant par exemple dans le Droit International contemporain de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l'esclavage et la discrimination raciale ».

Les projets successifs de la CDI.

C'est en 1976, dans le cinquième rapport de la commission, qu'est faite la distinction entre les délits et les crimes internationaux. Ainsi, en mettant fin à l'unité du droit de la responsabilité Internationale, le rapporteur Roberto Ago bouleverse la conception traditionnelle du droit de la responsabilité internationale des États. Un crime international serait, selon la définition dans l'article 19
du projet de la CDI sur la responsabilité des États, un «fait internationalement illicite qui résulte d'une violation par un État d'une obligation internationale si essentielle pour la sauvegarde d'intérêts fondamentaux de la communauté internationale que sa violation est reconnue comme un crime par rapport à cette communauté dans son ensemble». Un crime est donc assimilé à une violation du jus cogens dans sa définition de la convention de Vienne de 1969. Tous les États étant affectés par la violation de la norme de jus cogens, ils ont donc tous la possibilité et l'intérêt à agir pour faire valoir la responsabilité de l' État auteur du crime.

Les problèmes de la codification.

Les travaux de la CDI se sont vite trouvés confrontés à de nombreuses difficultés. Les désaccords se concentraient principalement sur la notion de crime. Tout d'abord, l'imprécision de la définition de crime international. L'article 19 du projet de codification de 1976 de la CDI en énumère la liste. Celle ci est datée et non exhaustive. Un autre reproche fait à Ago est celui d'avoir eu recours à un vocabulaire pénal criminalisant la responsabilité. En effet, en voulant dépasser la fonction réparatrice et compensatoire de la responsabilité internationale de l' État, la CDI a aboutit à l'idée qu'un État pourrait faire l'objet de sanctions pénales, à l'instar de l'individu. Cette possibilité a suscité de vives réactions des États, notamment de la France qui condamna une dérive « pénaliste ».

Le problème venant principalement du recours à un vocabulaire pénal, il a donc fallu mettre en oeuvre un nouveau projet qui a gardé les avancées conceptuelles mais en remplaçant le terme de crime par celui de « violation grave ».

B. Quelle application dans la pratique du régime de responsabilité des États pour violation grave ?

Nous nous pencherons ici sur le projet adopté en 2001. Dans ce projet, relancé par le nouveau rapporteur spécial James Crawford, la notion de « crime international d' État » de l'article 19 du projet de codification de la responsabilité de l' État de 1976 de la CDI a disparu de la surface du texte finalement adopté par la CDI au profit du terme de « violation grave d'obligations découlant d'une norme impérative
de Droit International» (article 40). Ceci témoigne de la volonté de se détourner de l'orientation prise, à savoir une criminalisation de la responsabilité internationale.

1. De crime à violation grave : maintien d'une dualité du régime de responsabilité internationale ...

les « violations graves de norme impérative de Droit International ».

Désormais, la responsabilité aggravée des États est engagée suite à la commission d'une « violation grave d'obligations découlant d'une norme impérative de Droit International ». Si l'on se réfère à la convention de Vienne sur les traités de 1969, une norme impérative de Droit International est « une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise ». L'adjectif « grave » place la violation sur un ordre de grandeur et l' alinéa 2 de l'article 40 précise qu'il doit s'agir d'un « manquement flagrant ou systématique » pour que la violation soit considérée comme « grave ». Le changement terminologique ne change pas grand chose au niveau du rapport à la légalité internationale puisque la définition de cette responsabilité aggravée reste la même que celle pour crime de Droit International: une obligation essentielle et une violation grave. La violation grave est donc un crime qui ne dit pas son nom.

Malgré la disparition de la connotation pénale, la dualité du régime de responsabilité internationale est maintenue. Il est certes illicite mais moins grave au regard de l'ordre public international de ne pas honorer les termes d'un accord commercial bilatéral que de décider d'un génocide.

Une définition floue : quelles sont les normes impératives de Droit International ?

On remarque l'absence de liste précise de ces normes de Droit International dont le violation serait qualifiée de « grave ». Pourtant certaines d'entres elles sont clairement définies comme par exemple l'interdiction de la torture, définie dans l'article premier de la convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels du 10 Décembre 1984. Cette absence de liste précise pose problème puisqu'elle remet en question le contenu des normes primaires du DIP, du Jus cogens... Comment identifier les fameuses obligations fondamentales dont la violation est susceptible d'être qualifiée de «crime international» ?

Poser cette question c'est s'intéresser aux normes primaires du Droit International. Mais la tâche de ceux qui ont voulu codifier la responsabilité des États était de s'intéresser plutôt aux obligations secondaires, normes relatives a la formation, à l'application ou à la sanction des règles primaires, qui définissent le régime de responsabilité lui même. Voyons donc maintenant les obligations liées à ce régime de responsabilité aggravée.

2. ... dont la mise en pratique est freinée par une codification ambiguë voire incomplète

Les conséquences prévues en cas de violation grave.

L'article 41, intitulé « conséquences particulières d'une violation grave d'une obligation » se contente de prévoir deux types de conséquences attachées à la commission d'un tel fait illicite et il faut remarquer que l'une comme l'autre concernent les obligations des États victimes ou concernés par la violation et non celles de l' État responsable. Les États affectés par la violation de la norme de jus cogens,
qui sont par définition tous les États, ont pour obligation de «coopérer pour mettre fin par des moyens licites à toute violation au sens de l'article 40» (41.1) et de "ne pas reconnaître comme licite la situation crée par la violation ,de ne pas prêter aide ou assistance à l' État responsable pour maintenir la situation ainsi crée, de coopérer autant que possible pour mettre fin à la violation » (42. 2).

Les conséquences supplémentaires (article 41.3) que peut entraîner la violation ne sont pas définies. Comme il n'existe pas de pratique constante des États sur laquelle s'appuyer, il est difficile pour les auteurs du texte de se prononcer sur la nature des mesures de sanction vis à vis de l' État commettant un crime international. L'accent reste mis sur l'obligation de réparer. Le texte ne dit donc rien quant aux obligations de l' État responsable. Et de plus, il n'y a pas de procédure définie pour déterminer si une violation est grave ou non. Ces remarques ayant mis en évidence l'ambiguïté des conséquences pratiques pour violation grave, nous pouvons conclure à l'incomplétude du régime de responsabilité des États pour
«violations graves ».

Un seul régime de responsabilité juridique de fait.

Le rapport de la CDI lors de se 53ème session constate que l' « on a pas vu se développer de conséquences pénales pour les États en cas de violation de ces normes fondamentales. Ainsi l'allocation dommage-intérêts punitifs n'est pas reconnue en Droit International même en cas de violations graves d'obligations découlant de normes impératives». Il n'existe pas de véritable régime juridique des crimes étatiques puisque la codification adoptée correspond à une dépénalisation de la responsabilité. Les conséquences d'un crime international ne se différencient pas fondamentalement de celles d'un délit. L' État responsable est tenu de réparer les dommages et s'expose à des contre-mesures. La responsabilité internationale des États pour «violation aggravée» n'est pas vraiment une responsabilité pénale mais plutôt une responsabilité différente de celle qui découle de la violation des autres obligations internationales. La dualité théorique du régime de responsabilité est donc traduite dans la pratique par un régime unique de responsabilité des États. Cette absence de responsabilité pénale internationale des États limite donc l'analogie avec le Droit interne.

La conciliation entre une responsabilité internationale des États et une responsabilité pénale internationale des individus.

Comme nous l'avons vu, superposer à la responsabilité civile des États une responsabilité pénale supposant une sanction est difficilement réalisable. Face à ce blocage, le Droit International de la responsabilité a suivi la piste de la responsabilité pénale internationale des individus-organes de l' État. Les faits de ces personnes, habilitées par le droit de leur État à exercer des prérogatives de

puissance publique, sont considéré comme des fait de l' État par le droit international, pour autant que ces personnes

agissent en cette qualité. Si l'on se réfère à la décision du Tribunal militaire de Nuremberg en 1946 « ce sont des hommes et non des entités abstraites qui commettent les crimes ». Ainsi les tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo ont jugé et condamné des agents de l' État pour des crimes commis dans l'exercice de leur fonctions officielles, et ni l'Allemagne ni le Japon n'ont été qualifiés d' « Etat criminel ». Plus récemment, c'est la même logique qui s'applique au TPIY et TPIR, crées uniquement pour poursuivre des personnes. Il n'y a plus de régime d'immunité de juridiction pour l'individu-organe.

Mais selon l'article premier de la convention pour la prévention et la répression des crimes de génocide de 1996, la responsabilité pénale internationale des agents de l' État ayant commis un crime n'exonère pas l' État de sa propre responsabilité en droit international, distincte de celle des individus ayant accompli ces même actes. La responsabilité personnelle des individus vient donc doubler la responsabilité internationales des États. Cette dernière n'étant pas encore mise en pratique du fait d'une codification ambiguë et incomplète.

Conclusion

A travers cet exposé, nous avons pu mettre en évidence la difficile conciliation entre les avancées normatives et les inerties constatées du système international. La volonté théorique de prendre en compte la dualité du régime de responsabilité internationale des États se traduit par un régime juridique unique, du fait de l'absence de conséquences pratiques pour violation grave d'obligations internationales essentielles.

Pour P.M Dupuy il s'agit là de mettre en cause l' « Absence d'une volonté politique conséquente pour rendre applicable les notions généreuses inventées par les États ou les Organisations Internationales dans de rares moments d'euphorie ».

Ainsi l'application dans la pratique du régime de responsabilité des États pour violation grave sera conditionnée par les évolutions du droit de la responsabilité, à la fois des individus et des États. En effet, il existe de grands vides pratiques et des inexactitudes théoriques qui ne permettent pas pour le moment de parler d'une conciliation réalisée entre responsabilité aggravée et régime de responsabilité internationale. Quelles peuvent être les fameuses conséquences supplémentaires évoquées dans le projet adopté en 2001? Il faudra sans doute également clarifier et préciser les conséquences pour l' État responsable de la violation grave, qui reste paradoxalement le grand absent de la codification. Ce lien manquant nous amène à considérer comme nécessaire un renforcement de la légalité internationale dans
ce domaine.

Bibliographie

- Droit International Public, Emmanuel Decaux.
- Droit international Public, P.M Dupuy

- colloque de l'institut européen de Florence sous la direction de Pierre-Marie Dupuy, obligations

multilatérales, droit impératif et responsabilité internationales des États, Pedone, 2003.